

Bo Rothstein, *Vad bör staten göra? Om välfärdsstatens moraliska och politiske logik*, Stockholm: SNS Förlag, 304 s.

Bo Rothstein søger i denne bog at rekonstruere en empirisk statsteori: Med udgangspunkt i nyere politisk filosofi tager han fat på nogle centrale normative diskussioner om velfærdsstaten.

Det er der kommet en fortrinlig bog ud af. Ikke fordi den kommer frem til nye overraskende indsigter, men fordi den formår en solid argumentation for at koble begreber sammen fra to verdener, der ellers ikke har så meget med hinanden at gøre: Den politiske filosofi, der kan bringe os mange spændende steder hen, men ofte ikke formår at nærme sig det praktiske politiske liv, og policy- og implementeringsforskningen, der ind imellem har det omvendt. Ikke mindst er bogen at anbefale for dem, der har svært ved at reflektere kritisk over velfærdsstaten i mere end helt generelle vendinger.

Det er bogens øjensynlige hensigt at skulle læses uden for en snæver fagkreds; herpå tyder et nemt og tilgængeligt sprog, oversættelsen af engelske citater og en ordliste. En bredere kreds af læsere er nok for meget at forvente af en bog på 300 sider, der behandler en række ikke altid lige nemt tilgængelige emner. Men det er en behagelig tanke at forestille sig politikere fordybet i tanker om såvel retfærdighed og rimelighed som grænserne for, hvad man så kan komme af sted med at regulere og styre.

En empirisk statsteori må tage sit udgangspunkt i spørgsmålet om forholdet mellem stat og borger. Den svenske velfærdsstat - og med den også andre - er grundet på to hovedprincipper, som nok er principielle modsætninger, men som trives side om side; endda hos de samme politikere og de samme borgere: Det ene princip er *autonomi- og neutralitetsprincippet*, hvor staten lader de enkelte borgere om at forme deres eget liv. Princippet formuleres også som "lika omtanke och respekt" (*passim*). Det andet princip er det *kommunitære princip*, hvor staten diskriminerer til fordel for bestemte værdiopfattelser.

Det er helt centralt for Rothsteins argumentation, at neutralitets- og autonomiprincippet ikke skal tolkes i et nyliberalt univers - i det tilfælde er handlingsanvisningerne også ret åbenbare: minimalstaten. Rothsteins foretrukne stat er med udgangspunkt i Rawls relativt neutral. Relativiteten bestemmes af "värdet av att bevara statens neutralitet och behovet av ett öppet och tolerant samhälle bestående av medborgare med förmåga att självständigt besluta om och ta ansvar för sina liv" (p. 57). De fleste foretrækker - det gør Rothstein selv - i princippet det første princip, mens den svenske velfærdsstat i sit praktiske forhold til borgerne er mere kommunitær end neutral. Bogens centrale spørgsmål er nu dels, hvordan man kan forklare fremvæksten af den vestlige velfærdsstat og dels, hvordan man kan organisere velfærdsstaten på en måde, der tilfredsstillende autonomi- og neutralitetsprincippet.

Vi får - naturligvis - ikke noget klart svar på det første spørgsmål: Hvorfor den vestlige velfærdsstat? Rothstein tilkender kun teorier om rationel egenytte og den politiske kulturteori begrænset værdi i så henseende. Han har givetvis ret, men i begge tilfælde er afvisningen kortfattet og generel. Svaret må

Bo Rothstein, *Vad bör staten göra? Om välfärdsstatens moraliska och politiske logik*, Stockholm: SNS Förlag, 304 s.

Bo Rothstein søger i denne bog at rekonstruere en empirisk statsteori: Med udgangspunkt i nyere politisk filosofi tager han fat på nogle centrale normative diskussioner om velfærdsstaten.

Det er der kommet en fortrinlig bog ud af. Ikke fordi den kommer frem til nye overraskende indsigter, men fordi den formår en solid argumentation for at koble begreber sammen fra to verdener, der ellers ikke har så meget med hinanden at gøre: Den politiske filosofi, der kan bringe os mange spændende steder hen, men ofte ikke formår at nærme sig det praktiske politiske liv, og policy- og implementeringsforskningen, der ind imellem har det omvendt. Ikke mindst er bogen at anbefale for dem, der har svært ved at reflektere kritisk over velfærdsstaten i mere end helt generelle vendinger.

Det er bogens øjensynlige hensigt at skulle læses uden for en snæver fagkreds; herpå tyder et nemt og tilgængeligt sprog, oversættelsen af engelske citater og en ordliste. En bredere kreds af læsere er nok for meget at forvente af en bog på 300 sider, der behandler en række ikke altid lige nemt tilgængelige emner. Men det er en behagelig tanke at forestille sig politikere fordybet i tanker om såvel retfærdighed og rimelighed som grænserne for, hvad man så kan komme af sted med at regulere og styre.

En empirisk statsteori må tage sit udgangspunkt i spørgsmålet om forholdet mellem stat og borger. Den svenske velfærdsstat - og med den også andre - er grundet på to hovedprincipper, som nok er principielle modsætninger, men som trives side om side; endda hos de samme politikere og de samme borgere: Det ene princip er *autonomi- og neutralitetsprincippet*, hvor staten lader de enkelte borgere om at forme deres eget liv. Princippet formuleres også som "lika omtanke och respekt" (*passim*). Det andet princip er det *kommunitære princip*, hvor staten diskriminerer til fordel for bestemte værdiopfattelser.

Det er helt centralt for Rothsteins argumentation, at neutralitets- og autonomiprincippet ikke skal tolkes i et nyliberalt univers - i det tilfælde er handlingsanvisningerne også ret åbenbare: minimalstaten. Rothsteins foretrukne stat er med udgangspunkt i Rawls relativt neutral. Relativiteten bestemmes af "värdet av att bevara statens neutralitet och behovet av ett öppet och tolerant samhälle bestående av medborgare med förmåga att självständigt besluta om och ta ansvar för sina liv" (p. 57). De fleste foretrækker - det gør Rothstein selv - i princippet det første princip, mens den svenske velfærdsstat i sit praktiske forhold til borgerne er mere kommunitær end neutral. Bogens centrale spørgsmål er nu dels, hvordan man kan forklare fremvæksten af den vestlige velfærdsstat og dels, hvordan man kan organisere velfærdsstaten på en måde, der tilfredsstillende autonomi- og neutralitetsprincippet.

Vi får - naturligvis - ikke noget klart svar på det første spørgsmål: Hvorfor den vestlige velfærdsstat? Rothstein tilkender kun teorier om rationel egenytte og den politiske kulturteori begrænset værdi i så henseende. Han har givetvis ret, men i begge tilfælde er afvisningen kortfattet og generel. Svaret må

hentes i samspillet mellem sociale normer og de politiske institutioner. Individet optræder ikke som et isoleret individ, men som en del af sociale og politiske sammenhænge med på forhånd givne præferencer. Politiske institutioner skabes som et resultat af dialog mellem borgere. Samtidig strukturerer de politiske institutioner præferencerne - selvfølgelig også de interessebestemte - for de aktører, som træffer beslutninger. Derfor er velfærdstatens institutioner et resultat af såvel normative som instrumentelle præferencer.

Så langt, så godt. Men hvordan med organiseringen af velfærdsstaten? Hvad er vilkårene for, at borgerne "med förtroande" (p. 167) skal overlade velfærdsstaten sine penge, sin tid og ind imellem sig selv? Kravet er legitimitet, som opfyldes, når programmer er alment *retfærdige*, når de implementeres i et *rent spil*, og når byrderne er *rimeligt fordelte*.

De to sidstnævnte krav forudsætter, at offentlige programmer gennemføres efter hensigten - og at de kan gennemføres. Det er her, at værdien af policy analysen - Rothstein koncentrerer sig om implementeringsforskningen - viser sig. Når politikerne mere eller mindre bevidst vælger at fremme programmer, som har alle odds mod sig, er de selv med til at reducere statens legitimitet.

Rothstein diskuterer en række problemer knyttet til den måde, hvorpå den svenske velfærdsstat er organiseret. Lad mig blot tage et enkelt problem frem, som diskuteres nok så meget i praktisk politik, og som Rothstein vier betydelig opmærksomhed: Borgerens frie valg mellem ydelser.

Problemet er selvfølgelig kendt: Stærke kræfter blandt offentlige producenter reducerer muligheden for at politikere og borgere kan styre og kontrollere, hvad der foregår i offentlige institutioner: "Organisationer som inte får ett slags signal när de gör något rätt, och ett annat slags signal när de gör något fel, kommer i längden att göra mera fel än rätt" (p. 242). Da den parlamentariske kanal er svag til at sende denne slags signaler, er der som effektivt middel tilbage kun at lade borgerne stemme med fødderne.

Rothstein afviser de fleste af de mange betænkeligheder, som med betydelig vægt traditionelt anføres til forsvar for, at borgerne ikke kan vælge - også uden at se bort fra de problemer, der vitterlig er. Det turde vel være overflødigt at bemærke, at de forskellige typer af markedsmekanismer, som diskuteres, ses som en styrkelse af velfærdsstatens legitimitet.

Til slut en anmelders bekendelse: Rothstein tilslutter sig som mange andre den stigende kritik af værdirelativismen; det er muligt at forene *er* og *bør* i samme analyse. Men så tilføjer han: "Inte så att vi på något sätt bevisa de normativa utgångspunkterna, men att vi kan utifrån några få grundprincipper, om vilka det kan finnas en omfattande enighet, logisk resonera fram vissa ståndpunkter som bör styra den konkrete utformningen av de politiska institutionerna" (p. 259). Det er i min forståelse helt legitimt. Argumentet er fremført mange gange. Jeg kan blot ikke se, at det bryder med værdirelativismen.

Peter Munk Christiansen
Institut for Statskundskab
Aarhus Universitet